

学校编码: 10384

学号: 15520100153724

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

UDC\_\_\_\_\_

厦 门 大 学

博 士 学 位 论 文

# 我国地方政府“土地财政”收入模式的制度 症结与合理转型路径研究

**Research on "land finance" of local governments: a  
perspective of finance management system and the path of  
reform**

唐文倩

指导教师姓名: 邓子基教授

专 业 名 称: 财政学

论文提交日期: 2013 年 4 月

论文答辩时间: 2013 年 6 月

学位授予日期: 2013 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2013 年 4 月

## 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（        ） 1.经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。

（        ） 2.不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日

厦门大学博硕士论文摘要库

## 摘 要

分税制改革以后,“土地财政”逐渐在我国地方政府的收入中占据重要地位,成为地方政府参与市场的最主要和最有效政策工具。这里,一方面,以“土地财政”为政策依托,地方政府通过“招商引资”和“经营城市”等具体措施,极大地带动了区域内投资增长,进而推动地方经济增长,并从中获取了政治上和经济上的双重收益。另一方面,由于“土地财政”的“预算软约束”特性以及地方政府为“招商引资”而刻意压低的土地征用价格,也导致土地要素无法按照其资源的稀缺性定价,造成土地市场资源配置的扭曲,不利于自由竞争的要素市场的建立。此外,经由“土地财政”引发的房地产价格上涨过快问题,也成为困扰我国经济取得进一步健康持续增长的关键难题。因此,深入分析我国“土地财政”的内涵、成因、形成机制、风险及制度症结,并依此为基础,提出相关解决措施或政策建议,对于纠正我国土地价格扭曲,理顺生产要素市场,促进宏观经济结构调整,稳定房地产价格体系,深化财政体制改革,完善地方财税体系,推动经济健康发展,具有十分重要的现实意义。

本文从土地作为我国地方政府“第二财政”的兴起和“土地财政”的内涵入手,解构“土地财政”的收入模式,并深入分析其产生原因、阶段性意义与风险,揭示出当前“土地财政”收入模式与现行的分税制财政管理体制之间的制度联系。在中国式的财政分权体制(纵向竞争)和地方竞争体制(横向竞争)双重背景下,选择“土地财政”作为地方财政收入以及地方经济发展的阶段性重要依靠是地方政府的理性选择。地方政府“土地财政”收入模式产生的制度症结是分税制财政管理体制下,中央与地方政府的财权与事权的不匹配。因此,要实现“土地财政”的转型,使得地方政府不再依赖于“土地财政”,必须将其与整个国家的财税体制改革联动,建立健全财权与事权相匹配的地方财税体系,培育地方政府主体税源。

1994 年分税制改革后,中央与地方财政关系中财权分配的不平衡主要是依靠财力的转移来调节,即中央政府是通过转移支付方式来实现地方财力与事权相匹配。然而,这种财力下放的方式,一方面会造成财政资金使用效率低下、地方公共品供给不足,不利于资源的有效配置;另一方面,更重要的是仅是财力下放,而不是财权改革,仍然无法有效地遏制地方政府开辟“土地财政”收入来源的内

在冲动。在不受法律或预算约束下，土地财政对地方政府时刻具备致命的诱惑力。有鉴于此，本文在构建局部均衡理论模型和实证检验的基础上，提出深化改革我国分税制财政管理体制的方向，即适当向地方政府下放财权，做到“有收有放、统分结合”。通过更合理地分配中央政府和地方政府的事权、税权，使得地方政府对“土地财政”的阶段性依赖逐步减小，从而逐步退出以“土地财政”收入为主的地方财政模式。同时，改革土地出让金制度，用“土地税收”取代“土地出让金”的方式，从源头上遏制地方“以地生财”的冲动，进而从根本上改变目前地方政府依赖土地出让收入以弥补财政收支缺口的局面。

总之，解决土地财政的制度关键在于改革现行的分税制财政管理体制，而推进我国分税制财政管理体制改革的關鍵則在于理清政府间财政关系，合理配置中央、省、市县各级的财权与事权，通过构建地方政府主体税种和辅助税种，使地方税系能够稳定提供地方两级政府的财力需求；继续强化和优化中央、省两级自上而下的转移支付，建立县级财力保障制度；适当提高地方税政管理权，实现“有收有放，统分结合”。此外，还需规范管理“土地财政”收入，确保更多用于民生；重构地方政府竞争体系，由“投资型”向“服务型”转变。

**关键词：**土地财政；财权与事权；土地税收；财政管理体制

## Abstract

After the reform of the tax distribution system, "land finance" gradually plays an important role in China's local government revenue, and has become the most effective and uppermost policy instrument of local governments in market-participation. On the one hand, based on the policy of "land finance", local governments implement specific measures of "investment attraction" and "city management" to promote the regional investment growth and local economic growth, producing political and economic duplicate benefits. On the other hand, "land finance" featured by the characteristic of "soft budget constraint" and low-priced land expropriation knocked off by the local governments to attract the investments, has resulted that land pricing cannot be in accordance with the scarcity of resources, distorting the allocation of resources in land market, against the establishment of the competitive factor markets. In addition, the fast increase of real estate price resulted by "land finance", has also become the main problem persecuting the healthy growth of China's economy. Therefore, it is necessary to analyze the connotation, origin, formation mechanism, risk and system problems of China's "land finance", and the relevant measures and policy suggestions, so as to correct the distortions in land prices, straighten out the market of production factors, promote the macroeconomic structure adjustment, stabilize the real estate price system, deepen the financial system reform, improve the local tax system, and promote the healthy development of the economy.

Starting from the rise of "land finance" of China's local governments and the connotation of "land finance", this paper deconstructs "land finance" mode, analyzes its causes, periodical significance and risks and thus reveals the institutional links between the current the "land finance" mode with the current revenue-sharing system. This paper argues that, in the dual context of fiscal decentralization system (vertical competition) and local competition regime (horizontal competition), local governments use "land finance", it is rational for local governments to employ "land finance" as their major income source. The crux of "land finance" is the unbalanced matching of fiscal rights and powers of office between the central government and local governments under the tax-sharing system. Therefore, to achieve the transformation of "land finance" so as to eliminate local governments' dependence on revenues from land, fiscal and taxation reforms must be coordinated to establish a



balanced local fiscal and taxation system by cultivating local tax resources.

After the 1994 tax reform, the unbalanced distribution of fiscal rights between the central and local governments is mainly solved by fiscal transfers. However, this kind of financial decentralization, on the one hand, will result in inefficient use of finances, inadequate supply of local public goods, and harm the efficient allocation of resources. More importantly, it is only financial devolution rather than property rights reform, which is still unable to effectively curb the local government to open up the "land finance" source of income. If there is no legal or budgetary constraints, "land finance" will be of great temptation for local governments. In view of this, based on empirical studies, this paper proposes the orientation of deepening the reform of tax-sharing system, that is appropriate financial decentralization to local governments. Through a more rational allocation of power and tax rights between the central government and local governments, periodical dependence of local governments on "land finance" will gradually be alleviated. At the same time, it is necessary to reform the land transfer system, substitute land transferring fees with land taxes, so as to suppress local governments' incentives to "make money from the land" and ultimately change the current situation that local governments rely on land transfer income, to make up for the gap between fiscal revenues and expenditures.

In short, the key to solve land finance system is to reform the current system of tax distribution management system. However, the key to promote the reform of tax distribution system is to sort out the fiscal relationships among different levels of governments, allocate rationally the property rights and the powers between the central government and different levels of local governments, stabilize the financial needs of local governments by building the main and ancillary taxes, continue to strengthen and optimize the two top-down transfer payments between the central and provincial government, establish the county-level financial security system, improve local tax management rights, and realize "collection and decentralization, unity and distribution combined". In addition, the management of revenues from "land finance" should be standardized and ensured to improve people's livelihood. Otherwise, it is also necessary to reconstruct the local government competition system, and transform the investment-oriented governments into public service oriented governments..

**Key Words:** land finance; fiscal power and administrative authority; land taxation; financial management system.

# 目 录

第一章 导论 .....	1
1.1 研究背景和研究意义 .....	1
1.2 “土地财政”相关问题综述 .....	5
1.3 论文的研究思路和基本框架 .....	13
1.4 论文可能的创新点、不足和资料说明 .....	16
第二章 “土地财政”的内涵和收入解构 .....	18
2.1 “土地财政”内涵 .....	18
2.2 我国地方政府“土地财政”收入解构 .....	20
第三章 “土地财政”收入模式的阶段性意义与风险考量 .....	32
3.1 “土地财政”对于我国地方经济发展的阶段性意义 .....	32
3.2 “土地财政”下潜在的经济与社会风险 .....	39
第四章 “土地财政”成因与形成机制 .....	55
4.1 经济体制改革与中国式财政分权下的纵向竞争 .....	55
4.2 发展地方经济的内在激励与地方政府间的横向竞争 .....	59
4.3 财政预算软约束和转移支付制度不规范 .....	62
4.4 商品住宅市场繁荣，提供终端需求支撑 .....	65
4.5 “土地财政”形成机制的经验证据 .....	69
第五章 “土地财政”问题的财政体制症结 .....	78
5.1 新中国财政管理体制变迁 .....	78
5.2 相关文献综述 .....	86
5.3 模型框架 .....	88
5.4 实证检验 .....	91
第六章 借鉴国外经验，构建和完善我国土地税收体系 .....	99
6.1 “出让收入”向“税收收入”转型 .....	99
6.2 国外土地课税环节、税种设置和税制要素 .....	100
6.3 合理构建我国土地复合税收体系 .....	105

第七章 改革地方政府“土地财政”收入模式的路径选择 .....	110
7.1 理顺我国政府间纵向财政关系 .....	110
7.2 构建更加合理、科学的转移支付制度 .....	116
7.3 规范管理“土地财政”收入，确保更多用于民生 .....	118
7.4 重构地方政府竞争体系 .....	121
附    表 .....	125
参考文献 .....	133
后记 .....	147

厦门大学博硕士论文摘要库

# Contents

<b>Chapter 1 Introduction.....</b>	<b>1</b>
1.1 Research Background and Significance.....	1
1.2 Literature Review on "Land Finance" .....	5
1.3 Research Design and Skeleton .....	13
1.4 Contribution, Shortcoming and Instruction.....	16
<b>Chapter 2 "Land Finance": Connotation and Revenue</b>	
<b>Deconstruction.....</b>	<b>18</b>
2.1 The Connotation of "Land Finance" .....	18
2.2 "Land Finance" of China's Local Governments: Deconstruction of Revenues .....	20
<b>Chapter 3 "Land Finance": Periodical Significance and Risk</b>	
<b>Consideration .....</b>	<b>32</b>
3.1 Contribution of "Land Finance" to Local Economic Growth.....	32
3.2 Potential Economic and Social Risks of "Land Finance" .....	39
<b>Chapter 4 The Formation of "Land Finance" .....</b>	<b>55</b>
4.1 Economic System Reform and Vertical Competition under China's Fiscal Decentralization .....	55
4.2 Inner Incentives for Local Economic Development and Horizontal Competition between Local Governments.....	59
4.3 Soft Budget Constraint and Non-standard Transfer Payments .....	62
4.4 The Flourish of Real Estate Market under the Background of Housing System Reform .....	65
4.5 The Formation of "Land Finance": Empirical Evidences.....	69
<b>Chapter 5 A Perspective of Finance System .....</b>	<b>78</b>
5.1 The History of China's Finance System.....	78
5.2 Related Reviews .....	86
5.3 Modeling .....	88
5.4 Empirical Studies .....	91
<b>Chapter 6 Construction of Local Land Tax System: Foreign</b>	
<b>Experience .....</b>	<b>99</b>

6.1 Transition from "Revenue from Transfer" to "Revenue from Tax" .....	99
6.2 Foreign Land Tax: Design Issues.....	100
6.3 A Well-Constructed Composite Land Tax System for China.....	105
<b>Chapter 7 Path of "Land Finance" Reform Mode.....</b>	<b>110</b>
7.1 Rationalization of Vertical Fiscal Relationships.....	110
7.2 Better a More Rational and Scientific Transfer System .....	116
7.3 Regulate the Revenues from "Land Finance" and Spend more "Land-based" Revenue on People's Livelihood.....	118
7.4 Reconstruction of Competition between Local Governments: From Investment-style to Service-style .....	121
<b>Forms and Charts .....</b>	<b>125</b>
<b>References .....</b>	<b>133</b>
<b>Acknowledgement.....</b>	<b>147</b>

## 图表目录

### 图形

图 1-1	论文整体框架示意图 .....	15
图 2-1	土地直接税收入占财政收入份额示意图 .....	23
图 2-2	各省房地产直接税费占地方财政收入比重 .....	23
图 2-3	土地间接税收入占财政收入份额示意图 .....	24
图 2-4	2001-2010 年度土地总体出让情况 .....	26
图 2-5	2001-2010 年度土地出让收入占财政收入比重 .....	27
图 2-6	分地区年度平均土地出让金收入对比图 .....	27
图 2-7	2011 年度 84 个重点城市净增土地抵押情况 .....	30
图 3-1	房地产行业占城镇固定资产投资比重 .....	34
图 3-2	土地一级开发滚动模式图 .....	36
图 3-3	土地出让收入对保障性住房建设的贡献 .....	39
图 3-4	2006-2011 年土地整治新增农用地和耕地情况 .....	41
图 3-5	2001-2011 年全国主要城市监测地价情况 .....	41
图 3-6	地方政府债务余额增长情况 .....	43
图 3-7	地方政府性债务余额未来偿还情况 .....	43
图 3-8	2006-2011 年违法用地案件查处情况 .....	46
图 3-9	相关变量的周期波动趋势对比 .....	47
图 3-10	我国实际产出的条件波动变化 .....	50
图 3-11	各序列的条件波动对比 .....	50
图 3-12	1978-2010 年财政收入(税收/非税收入)及其增速 .....	51
图 3-13	1978-2010 年财政税收(中央/地方)收入及其增速 .....	52
图 3-14	东部地区省级地方财政收入/支出对 GDP 的弹性 .....	53
图 3-15	中部地区省级地方财政收入/支出对 GDP 的弹性 .....	54
图 3-16	西部地区省级地方财政收入/支出对 GDP 的弹性 .....	54
图 5-1	1978-2010 中央财政收入及其比重情况 .....	84
图 5-2	1978-2010 中央和地方财政支出情况 .....	84
图 5-3	1978-2010 地方财政收入和支出比重情况 .....	84

### 表格

表 2-1	土地相关税收一览表 .....	21
表 2-2	土地直接税收入占财政收入比重 .....	22
表 2-3	土地间接税收入占财政收入比重 .....	24
表 2-4	2001-2010 年建设用地土地出让面积及收入情况 .....	26
表 3-1	2006-2011 年违法用地案件查处情况 .....	45
表 4-1	我国住房改革后商品房开发、投资情况 .....	66
表 4-2	我国农村土地产权制度变迁 .....	67
表 4-3	1999-2010 年各主要变量的描述性统计 .....	73
表 4-4	模型估计结果 .....	77
表 5-1	2007-2010 年我国政府所能支配的总收入 .....	85
表 5-2	财政自主度、转移支付与政府投资支出 .....	94

表 5-3	财政自主度、转移支付与政府科教支出 .....	94
表 5-4	财政自主度、转移支付与政府行政管理支出 .....	95
表 5-5	财政自主度、转移支付与政府支出结构偏好 .....	97
表 5-6	财政自主度、转移支付与公共品提供 .....	98
表 7-1	地方政府间税种划分 .....	113

厦门大学博士论文摘要库

## 第一章 导论

### 1.1 研究背景和研究意义

#### 1.1.1 研究背景

我国由计划经济向市场经济体制的转型是渐进式的，体现的是市场“无形的手”的扩张和政府从微观经济领域逐步、有选择地退出。地方政府“土地财政”收入模式的形成及作用机制与我国渐进性经济体制改革中的一些重大制度变迁息息相关：

首先是我国城乡土地制度和政策。在改革开放前，我国实施的是单一权利制度，即无论是国有城市用地还是集体农业用地，所有权与使用权均无法分割。改革开放后，城市建设用地与农村集体土地均实施了两权分离，并且城市土地使用权被允许通过土地市场出让或转让。1986 年颁布并经 1998 年和 2004 年两次修订的《土地管理法》，将通过土地市场出让土地使用权的行为合法化，并规定只有地方政府有权将农业用地征收、开发和出让，以供应日益紧缺的城市建设用地。2002 年 4 月国土资源部发布《关于通过招标、挂牌、拍卖国有土地使用权的规定》，进一步规定城市经营性（商业、居住）用地出让必须通过招标、挂牌和拍卖等方式进行，但该文件并未对土地溢价的收益分配做出规定。<sup>①</sup>

其次是财政的分权化改革。我国改革开放以来，在政府治理结构上最为重要的改革当属财政分权化，它使地方政府在权利结构中的地位和角色发生重大改变，也极大地改变了地方政府的行为模式。在改革过程中，中央政府和地方政府之间形成了一种特殊的分权关系。我国地方政府倾向于选择“土地财政”收入模式的一个制度背景是 1994 年分税制财政管理体制改革后“事权下移、财权上移”，导致地方政府财权和事权的不匹配。1980 年代中期到 1994 年分税制改革这一阶段，中央政府在不断调整财政收入分配，财政收支占比呈现上下往复变化。1994 年分税制改革后，中央和地方预算收入比重相对稳定，但却形成了地方财政收入

---

<sup>①</sup>顾乃华，王小霞，陈雄辉. 我国土地财政的区域差异与成因[J]. 产经评论, 2011(2): 103-111.



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库